社會法治國的司法建構

─ 第六屆大法官會議有關社會安全法制解釋之分析

政治大學法學院勞動法語社會法研究中心教授 郭明政

壹、 前言

第六屆大法官甫於二００三年九月卸任。在其九年任期之中，第六屆的大法官究竟作成了多少與社會安全法制有關的解釋？其解釋的內容又如何？又此等解釋對於台灣的社會安全法制，甚至對於整體的社會安全制度與法律制度，究竟有何意義與影響，皆有待學術界予以分析、檢討[1]。

此等大法官會議有關解釋，對於社會安全制度的發展將有所關連，對於人民的福祉也將有所影響。在此之餘，其對國家的定位，也將具有深遠的影響。在憲法中，社會安全、社會福利無疑的是重要的國家政策與目標。此等目標設定與聯合國的人權宣言、國際經濟、社會、文化權利盟約所揭櫫的社會人權可謂相近。就此，大法官會議第四八五解釋即明文指出：促進民生福祉乃憲法基本原則之一。就此，或亦可以憲法第十三章第四節「社會安全」或第一五五條所揭櫫之「社會福利」為基準而將「社會國」訂為國家目標。至於法治國做為國家的基本原則，當也無所爭議。因此，以「社會法治國」作為台灣的國家原則與目標，當是對於國家目標或國家原則的必要描述[2]。惟值得探究的是，台灣的「社會法治國」應具

---

[1] 有關解釋的學術論著請參考陳聽安，司法院大法官議決釋字第四三四號解釋評釋，保險專刊，第 51 輯，民 87 年 3 月，13-16；鍾秉正，年金財產權之憲法保障--從司法院大法官會議釋字 434 號解釋出發，國立中正大學法學集刊，第 10 期，民 92 年 1 月，99-148；雷文玫，全民健保合憲性之探討--從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋，政大法學評論，第 63 期，民 89 年 6 月，105-127；陳愛娥，大法官對全民健康保險法制的合憲性討論--評釋字第四七二號、釋字第四七三號解釋的解釋風格，臺灣本土法學雜誌，第 25 期，民 90 年 8 月，1-13；陳英鈐，「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇--評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋，臺灣本土法學雜誌，第 4 期，民 88 年 10 月，87-99。張道義，全民健保保險給付與法律保留原則--釋字第 524 號解釋評析，政大法學評論，第 73 期， 民 92 年 3 月，1-50。蔡維音，專業行政領域之授權立法--評釋字第五二四號解釋，月旦法學，第 74 期，民 90 年 7 月，179-184；蔡維音，全民健保體制下之醫師責任--評釋字第五四五號解釋，月旦法學，第 88 期，民 91 年 9 月，259-265； 鍾秉正，社會福利之憲法保障─兼論相關憲法解釋，發表於第四屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會：憲法解釋與社會變遷，中央研究院中山人文社會科學研究所，民 92 年 9 月 26、27 日；陳孝平，大法官解釋與全民健保制度的改進，發表於第四屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會：憲法解釋與社會變遷，中央研究院中山人文社會科學研究所，民 92 年 9 月 26、27 日。以上論著說明大法官會議的有關解釋，在學術界上顯然未被忽視。惟並不表示此等論述必然沒有問題。其中，諸如陳聽安對於 434 號的評論、蔡維音對於 524 號的評論皆亟待商榷。

[2] 按「社會法治國」的用語雖早在二次大戰以前即已出現於德國，但在二次大戰以後基於德國基本法第二十條及第二十八條之規定，社會法治國遂被廣泛使用。據此，所為社會國原則，遂與法

有何等內容？又應如何加以建構？在此建構過程中，司法——尤其職司憲法解釋的大法官會議，究應具有何等角色與任務？

本文首先探究的將是，大法官會議究已扮演了何等角色及履踐了何等任務？其次，將嘗試評估此等「已然」的角色與任務。最後，則嘗試從「已然」中，探究司法、尤其大法官會議所「應然」的角色與任務。

貳、第六屆大法官會議解釋中與社會安全法制有關之解釋

一、直接有關之解釋

在本文中，所謂社會安全法制或簡稱為社會法，係包含社會預護、社會補償以及社會促進及社會扶助等三大次領域。其中，社會預護又包括社會保險與公教人員之退撫制度。社會補償則包括犯罪被害人保護、戰爭被害人保護及特定政治、社會迫害，例如二二八事件補償或白色恐怖補償等社會補償措施。至於社會促進與社會扶助，則包括了教育促進、就業促進、社會津貼（諸如老農津貼與敬老津貼）、福利服務與社會救助等社會保護措施。據此，389、398、434、447、455、456、464、466、472、473、524、526、533、549、550、560 等十六號解釋可歸類為與社會法有直接關係之解釋。在第六屆大法官所作成的兩百號解釋，即從 367 號至 566 號，此十六號解釋佔了 8%。

相對於第五屆的十個解釋（即 201、246、274、279、280、285、310、312、316 及 332 號），可見第六屆大法官會議有關社會安全法制的解釋，有極為明顯的成長。若與第四屆的一件（187 號），第三屆的 0 件第二屆的一件（111 號）及第一屆的 0 件，更可見其成長的快速。

二、間接有關之解釋

以上所指之社會法，乃指為了社會風險之公法上社會給付。因此，屬於私法的企

治國原則、民主國原則、共和國原則、聯邦國原則等並列為國家的五大原則。在眾多的德文文獻中，尤請參見 Zacher, Das soziale Staatsziehl, in: Isensee/Kirchenhof (Hrsg.), Hnadbuch des Staatsrchts I, 1995, 1045 以下。 在台灣，亦不乏將社會福利原則與共和原則、民主原則、法治原則並列為國家基本原則之論述。請參見法治斌/董保城，憲法新論 2003, 59 以下；吳庚，憲法的解釋與適用，2003, 65 以下。有關的論述，尚請參見陳愛娥，自由—平等—博愛 ——社會國原則與法治國原則的交互作用， 台灣大學法學論叢第二十六卷第二期，121 以下；蔡維音，社會國之法理基礎，2001；陳新民，憲法基本權之基本理論， 2000 年，尤其 68, 95 以下。

業退休制度[3]或其他軍公教人員的福利給付，甚至其他國民的特定保護，諸如私法上的社會保護措施，則非屬社會法的核心領域。準此，第六屆大法官所作成的三個與戰士授田證有關的解釋，即 320 號、354 號、431 號以及針對眷村改建而作成的 485 號解釋，甚至針對特定救濟金之發放，並非屬與社會法直接有關之解釋。

除此之外，值得注意的相關解釋為第 422 號及第 514 號之解釋。按第 422 號乃屬與民法有關之私法上社會保護之解釋。第 514 號之解釋雖與兒童及少年福利法有關，惟此號解解釋，主要並非針對兒童與少年之保護，而係針對電動玩具業者的所謂營業自由與工作權的問題[4]。再者，其所涉及的兒童與少年福利問題，亦非對於兒童與少年的福利給付，而係干預行政。因此，此一解釋亦僅可歸為間接有關之解釋。

此等解釋雖非直接有關，但大法官會議在解釋中所揭示的原則與說明，諸如第 485 號，其影響甚至較不少解釋案深遠。因此，亦有一併加以觀察之必要。

參、有關解釋之分類[5]

一、從社會法體系加以分類

1、 社會預護

在此所稱的社會預護，係指在風險發生之前即已存在特定的保障關係；具體言之，已存有特定的權利義務關係。社會保險因已存在繳交保費的義務及其所衍生給付期待地位，因而屬之。公教人員的退休撫卹制度，乃屬勤務關係中的一部分，但此勤務關係亦早在風險發生之前即已存在，因而亦屬預護制度的一環。如果將社會安全定位為別於原有法律關係的外化措施，則此等「內化」的措施，未必屬

---

[3] 在第六屆大法官會議雖為對此作成相關解釋，但第四屆、第五屆大法官會議則接連作成 189、226 與 270 號之解釋。

[4] 以營業自由及工作權為由解釋係爭之行政命令違憲，或仍待商榷。按兒童福立法已明文規定禁止兒童進入賭博性電動遊樂場且兩法皆規定不得進入「其他足以危害其身心健康之場所」。在此情形下，所謂的營業自由顯已受到極為明顯的限制。如果電動玩具場所即屬此等場所，自可加以限制。因此問題的癥結在於，電動玩具場所是否屬於足以危害身心之認定。當然，為了法律授權的明確，兒童福利法、少年福利法（現以合併為兒童與少年福利法），有必要作更為明確的規定與授權，以力求與法律保留原則之符合。

[5] 有關之說明，請參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，115 以下。

於社會安全的一環。但鑑於以下理由，此一制度應比擬社會保險，而認為是社會安全體制的一環：亦即

（1） 此等措施乃是為社會風險之保障而存在；

（2） 此一制度亦屬公法上之給付；

（3） 此一制度的財源可說全數來自國家的一般財政，即主要來自納稅人之納稅，因此屬於全民團結之一環。

在德國此一社會保險的創始國，由於社會保險主要係為工業勞工而創設，至於公務人員並未納入社會保險，而係經由退撫等公務人員照護制度加以保障。因而，公務人員的照護制度遂被認定為等同於社會保險的社會預護措施。在台灣，尤其當軍公教人員的退休撫卹經由 1995/96 年之改革以後，已改為類似日本公務人員共濟組合，而屬一種特定對象的社會保險機制，因此更應歸為社會安全體系中的社會預護制度。

（1） 社會保險

在第六屆大法官所作成的十六號與社會安全有關的解釋中，與社會保險有關的解釋共計有十三件。其中，與全民健保有關者共五件，即 472、473、524、533 及 550 號；與勞工保險有關者共四件，即 389、456、549 及 560 號解釋；與公教保險有關的共三件，即 434、466 及 474 號解釋；與農民健康保險有關的一件，即 398 號。值得注意的是，自從 466 號以後所作成的九號解釋，皆屬社會保險之解釋案。

若與歷屆相比照，第六屆大法官會議有關社會保險的解釋可說以驚人的速度成長。按與社會保險有關的解釋直到 1991 年始由第五屆大法官會議作成第一個解釋，即第 274 號與公保有關的解釋。此後，第五屆大法官會議雖接連作成 279、310 及 316 號解釋，惟總計亦不過四個解釋。其中，公務人員保險與勞工保險各有兩個，即 274 與 316 號與公保有關之解釋以及 279 及 310 號與勞保有關之解釋。

（2）公教人員退撫制度

在第六屆大法官會議的解釋中，與軍公教人員退撫制度有關的解釋共有 447、455、464 及 526 號等四件。若與歷屆相較，此等軍公教人員退撫制度的解釋已大量減少。在過去歷屆中，第二屆曾有一件（第 111 號解釋），四屆復有一件（187 號）），在第五屆則高達五件，即第 201、246、280、285 及 332 等號之解釋。此外，在第五屆復有一件與公教人員福利互助有關之解釋，即第 312 號之解釋。

2. 社會補償

社會補償法制在過去幾年，隨著二二八事件補償條例、戒嚴時期不當叛亂及匪諜審判補償條例、犯罪被害人保護法之制訂，而有極為明顯突破性的發展。惟在大法官第六屆會議之中，卻仍未見到任何有關之解釋。

3. 社會促進與社會扶助

近年來與社會促進、社會扶助有關的立法雖至為蓬勃，諸如就業服務法的立法、就業保險法的立法、兒童福利法與少年福利法合併為兒童與少年福利法、殘障福利法修改為身心障礙者保護法、老年福利法的修正、老年農民福利津貼暫行條例、敬老福利津貼暫行條例及原住民敬老福利生活津貼暫行條例等之立法以及社會救助法之修訂。但在第六屆大法官會議之解釋中，除了前文述及的 514 號與兒童及少年福利法有部分關連外，第六屆大法官並未曾就以上法律作成解釋。又如前所述，第 514 號之解釋，原則上難以稱為與社會福利有關之解釋。

二、其他分類

1. 依違憲審查或統一解釋以區分

第六屆大法官所作成的十六件與社會安全制度有關的解釋中，除了第 447、550 號為統一解釋外，其餘皆屬為違憲審查之解釋。

與過去歷屆相較，統一解釋的案件比例呈現下降的現象。按過去數屆之解釋總計十二件的解釋案中，統一解釋案共計三件。

2. 依申請人之職業、身份或機關單位區分

在十六件解釋案中，除四件分別由立法院（二件）、考試院及台北市政府所提出者外，其餘十二件概由人民所聲請。其中，軍公教人員所聲請者四件、勞工聲請者三件、雇主聲請者一件、農民聲請者一件、全民健保之被保險人聲請者二件、全民健保之特約醫院聲請者一件。

若與歷屆相較，過去的解釋案至為明顯的集中於軍公教人員。在過去歷屆的十二案中，由政府所聲請的計有三案，由軍公教人員所提聲請的計有八案，由勞工所

聲請的僅有一案。

3. 依實體或程序區分

若依實體程序加以區分，第六屆大法官會議所作成十六個相關解釋案中，屬於程序的爭議為 466 與 533 兩個解釋案。在過去歷屆的十二個解釋案中，程序案則有三個。

4.依內國或國際案件區分

若依國內、國際案件加以區分，560 號乃是歷屆解釋案中唯一涉及外國人的案件。此等國際案件雖僅此一例，惟具有高度的指標意義。

5.依審查結果，尤其是否違憲加以區分

若依審查結果加以區分，在第六屆十三個違憲審查案件中，被宣告為違憲或部分違憲的計有七件，部分違憲者一件。在過去歷屆九個違憲審查案中，被宣告違憲的計有六件，不違憲的三件。

6. 依違憲理由加以區分

在第六屆大法官會議所宣告與社會安全法制有關的違憲或部分違憲的八件解釋中，已逾越母法為理由者計有三件，以違反法律保留原則者二件，以兼具逾越母法及違反法律保留原則為理由者一件，以侵害人民之司法受益權為理由者一件，以違反基本國策為理由者二件。

反觀過去數屆之解釋，主要係以侵害司法受益權及逾越母法為理由。其中，侵害司法受益權者計有三件，即 187、201 及 312 號。以逾越母法為理由者一件，即 274 號。以逾越母法及違反基本國策為理由者一件，即 316 號。至於第 280 號以違反憲法第八十三條為由，可謂至為特殊，而深值注意。

7.依違憲機關加以區分

如就違憲機關加以區分，在第六屆大法官會議對社會安全法制所做成的八件違憲或部分違憲的解釋中，除了第 472 號係由立法委員所提出者外，其餘六號係基於法院之判決而由人民所提出。其中，由行政法院作成的判決計有六件，另一件則由地方法院所作成，即第 524 號解釋。相對於此，過去歷屆違憲案，則概基於行政法院的判決。

由於此等法院判決，每基於行政院的命令或立法院所通過的法律而判決，因此有關判決的違憲判決，每每涉及立法、行政機關的違憲行為。就此，在八個違憲或部分違憲的案件中，以立法院立法而被宣告違憲或部分違憲者的計有三件，以立法院立法之立法及行政院行政命令違憲為理由者一件，以行政院及考試院之行政命令為理由者一件，以行政院之行政命令違憲者有三件。相對於此，過去歷屆的違憲案，並未有針對立法院之立法而宣告違憲者。此外，以行政命令為理由之違憲宣告，也非行政院所發佈的行政命令，而是由考試院所發佈。

三、中間小結

經由以上說明，或可得到以下中間小結，亦即大法官會議所解釋的案件呈現以下趨勢：

— 佔總案件之比重逐年加重；
— 由非社會保險的案件往社會保險移動；
— 由統一解釋往違憲審查移動；
— 由軍公教往勞工及全民健保被保險人移動；
— 由程序的爭議往實體爭議移動；
— 由內國爭議往國際爭議移動；
— 由逾越母法及侵害司法受益權往違反法律保留原則、侵害財產權及基本國策移動；
— 違憲的機關由考試院往行政院及立法院移動。

肆、主要解釋之說明與分析

一、直接有關之解釋

就第六屆大法官會議所作成與社會安全法制有關的十六個解釋案，以下將選擇其

中具有指標性意義的八個解釋並分析如下：

1. 434 號

434 號解釋乃是針對公保爭議所作成的解釋。對於聲請人之主張，即返還公保保費之主張，大法官會議雖未支持，但大法官會議附帶要求應就離職者之權益保障加以檢討修正。此一解釋可說是第一個援引司法受益權以外之人權保障，即依據財產權之保障而作成的解釋。

此一解釋案觸及了台灣社會安全法制極為根本的一個問題，即社會安全給付，尤其公教保險、軍人保險、勞工保險、軍公教的退撫制度的老年殘廢與遺屬給付的期待保障問題。其實相關的問題亦見於勞基法的退休給付。此一解釋，雖注意助益到此一嚴重問題，但未能針對期待保障的問題，給予根本的探討與解釋，實有所憾。實則，既然大法官會議以財產權為由要求修改有關法律，何不直接宣告以現職為請領要件乃屬違憲之規定。就此，由劉鐵錚大法官所提出的不同意見書，在今後有關的解釋中，當屬極為重要的參考意見。

按社會安全給付，尤其年金給付應有期待保障制度之設計乃是各工業國家年金制度的基本要素。此外，對於特殊案例，例如年資過短的外國人者，亦非不能退回保費。經由此等制度設計，不但使得給付期待者的財產權、工作權，工作自由得以獲得保障，亦使此等期待者得以獲得充足的社會保障，也就是讓社會安全制度得以發揮其社會保障功能乃是更為關鍵的理由[6]。從大法官後續的解釋，尤其 472、549 號等基於社會安全之國家政策為違憲理由之解釋，此等社會保障目標顯然亦應嚴加考量。

2. 456 號

456 號係以施行細則逾越母法為由，宣告勞工保險施行細則兼職條款違憲的一號解釋。在此，大法官會議一方面考量了法律制度結構性問題，他方面也考量了兼職者的社會保障問題。在相當程度上，此號解釋應獲得高度肯定。惟仍有問題的是，如果兼職者的薪水低於勞工保險的最低投保薪資，且勞工保險的投保薪資分級表全民健保投保金額分級表繼續以基本工資為最低等級，無異迫使雇主繳交以較高薪資計算之保費，因此將發生雇主不願雇用兼職勞工的結果。果若如此，豈不愛之適足以害之。針對此一問題，除了應注意以實薪為基礎之繳費制度外，工業國家（例如德國）的社會保險制度，對於薪水低於特定門檻的兼職者可免繳保費而繼續享有家屬保險的制度設計，實深值參考。此一案件說明社會安全法制的

[6] 有關期待保障之討論請參見郭明政，同註 5，218、232。

違憲審查，除了法律制度的考量，社會政策或制度的的考量，可謂一樣重要。

3. 472 號

472 號解釋乃是經由立法委員所聲請的解釋案。其主要的訴求，乃是挑戰全民健保為強制保險的合憲性。就此，大法官會議以憲法第 155、156 條及增修條款之規定為由認為強制保險不違憲。惟在此之餘，大法官會議另作了特別的違憲宣告，即認定不得對無資力者拒絕給付，亦即對於原有暫行拒絕給付條款作了違憲宣告。就此，大法官會議指出此等人應給予適當之救助。再者，此一解釋對於原公保以滿三十年年資被保險人的信賴保護問題，則採行否定的主張。除此之外，大法官會議復要求對於健保組織（尤其特別指出承保機構多元化）、保險對象類別、保險費率、醫療給付等檢討改進的警告性宣示[7]。

在此之後，全民健保法，雖已就此問題作了兩次修正，衛生署也發佈了全民健康保險被保險人無力繳納相關費用者認定辦法。惟此等被保險人之保費負擔或醫療支出，就應由全民健保或社會救助支應，顯然仍未有明確答案。觀諸社會救助法以及相關的醫療救助辦法，內政部，顯然無意承繼此一責任。此等問題的釐清，或仍待探究。

4. 524 號

此號涉及了一個長期以來爭議的問題，即：社會給付應否適用法律保留原則？ 針對此一問題，在過去為數不少的解釋案，尤其關於逾越授權的相關解釋案，實已涉及此一問題。從大法官會議一再宣示社會給付乃屬人民之權利（早在 187 號已為此宣示），且又一再以逾越母法宣告施行細則或其他行政命令逾越母法而有違憲問題，即可見大法官會議早已傾向法律保留之主張。在 474 號，則指出公保給付的時效乃屬法律保留之事項。惟對於社會給付，尤其全民健保之給付應全面適用法律保留原則，則直到此號解釋方獲得較為明確的說明。

按社會安全給付是否應適用法律保留原則，向來是法學上的一大問題。就此，本人除了在大法官會議的聽證會上主張應有法律保留之適用外，在相關的學術論述亦為相同之主張[8]。於此，特別再次說明者，法律保留不只是為了法律的明確性、為了強調社會給付的權利性，更是為了社會福利的民主要素。亦即，所有社會福

---

[7] 有關全民健保之問題，尤其無資力者之保費及壟斷的組織型態，請參見郭明政，同註 5，147-148、155-156、160、164-172、173-184。

[8] 請參見郭明政，同註 5，94-98。

利制度的實施，所有給付的內涵，皆應建立在人民的同意或合意基礎。在未實施全面的直接民主之前，至少應由議會制訂明確的法律。這也是何以說法律保留又稱為國會保留之緣由。

經由此號解釋，大法官會議間接宣示了：社會福利，至少在社會保險層面，應有法律保留原則之適用。

5. 533 號

此號解釋雖屬法院管轄的程序問題，但涉及全民健保法律關係，尤其健保局與特約醫療院所的法律關係。依其解釋，健保局與醫療院所的法律關係被認定為公法上的契約。此一見解與德國對於法定健康保險（社會健康保險）的認定可謂一致。此雖解釋雖解決了程序的問題，惟接踵而至的乃是醫療責任責任歸屬的實體問題。如果認定健保醫師與健保局的關係為公法上契約，則健保醫師的醫療行為遂成了代為履行公法上義務的給付行為。此時，健保局是否應承擔或保證醫療行為的責任，遂成了必須面對的問題。就此，同採公法契約說的德國法制，雖不課處健保機構擔保責任，但其藉醫療責任險之實施，而企圖以一折衷的方法解決此等問題，或可參照。

5. 549 號

此號解釋涉及勞工保險對養子女遺屬給付之限制問題。此號解釋最值得注意的層面計有以下宣示：

— 保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產；
— 被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產；
— 有關規定的修改應參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。

經由此一解釋，社會保險的公共性與社會性，遂得到明確宣示。社會保險的社會目的，即「所得替代」及「生活保障」，也獲得了明確的宣示。又據此解釋，社會保險立法未符合社會保險本質之處，將因違憲審查而被宣告違憲。

又甚值值得注意的乃是，此號也是所以宣告違憲的主要理由，亦如同 472 號解釋，亦以違反憲法所規定 155 號等國家政策規定，亦即違反此等規定所應有的內容（此處係指社會保險應有的內容）為理由。

此外，更值注意的乃是，此號解釋提出以國際公約及社會安全制度為參照的修法建議。據此，其宣示：社會安全法制的違憲審查，應顧及社為安全制度的本質。在此前提下，工業國家的社會安全制度，也將成為重要的參考基準。此外，則宣示：社會安全法制的審查，應參照各有關的國際公約，例如國際勞動組織的公約或建議書。據此，國際勞動公約也將成為社會安全法制的間接法源。針對此等國際法源的問題，黃越欽大法官在他的協同意見書，作了遠較解釋文更為周詳的說明。其中，他所提出的國際勞動組織 102 號公約及其主要原則，包括社會安全制度應有的內容，諸如以年金制度為其給付方式等，皆屬極為重要的說明。

6. 550 號

本號解釋雖屬由台北市政府所聲請有關健保保費補貼的問題。其涉及了地方與中央的權限劃分與爭議。惟在此之餘，深值討論的乃是，何以會有政府補貼保費的問題？又如果需要補貼，則應對誰補貼？其補貼的條件與額度又應如何？畢竟，如果沒有補貼制度的存在，或存在另一種補貼制度，也就不會有此爭議或此等爭議。就此，解釋文提到以下說明，即：至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。惟除此以外，該解釋並未檢視目前的補貼制度，是否合理、合憲？就此，現行補貼制度是否合乎社會保障的憲法原則，是否合乎憲法的平等原則，皆有極大的審查空間，甚至審查義務。因此，未就此等問題論列，顯有不足。

7. 560 號

此一解釋案係由一名德國人所聲請的國際案件。其主張，就業服務法原有關於勞保給付對外國人之限制，乃屬違憲的規定。大法官會議以勞保之保費有一部份為政府補貼為由，而認定其主張無理由。雖然如此，此號解釋寧為對於何以得以對外國人為不平等規定，作更周詳的解釋，而有所不足。此號解釋，或是第六屆大法官會議有關社會法解釋中深值商榷的一號解釋。

二、間接有關之解釋

在間接有關的解釋中，422 號有關三七五減租條例的解釋，對於最低生活水準之認定所作成的違憲解釋，雖非屬社會保障體系的解釋，但屬於少數私法上社會保障條款的違憲審查案件。尤有意義的是，其所提出最低生活標準之認定應採實質認定的審查內容。此號解釋可說是原有 280 號解釋的延續，亦即對於實際生活需

求認定的必要性。

此外，最值重視的乃是在法學界已引起不少討論的 485 號解釋[9]。此一針對眷村改建條例所作成的解釋，雖未為違憲之宣告，但其所揭示平等原則的內涵，尤其指出：

> 惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。

據此，社會給付的基本原則遂被定位如下：
— 社會給付應計及特定體系內受益者與其他國民之平等問題
— 應避免不當的過度給付；
— 應避免以職業、身份為基礎的不當給付。

咸信，如此基本原則當不只適用於眷村改建，而應適用於其他相關領域，尤其社會安全制度之上，尤其軍公教人員在老年給付上的過度保障問題[10]。

又除了此號解釋，542 號解釋，亦明白宣示，所有的給付行政接應遵守憲法平等原則之規範。

伍、主要議題的探討

一、憲法的規範效力

經由以上說明，可以獲得兩項重要重要論點，即：
— 憲法乃是社會安全制度建構的方針、指引；
— 社會安全法制應經得起憲法的違憲審查；

---

[9]李惠宗，論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等--從體系正義觀點評大法官議決釋字第四八五號解釋，台灣本土法學雜誌，第 4 期，民 88 年 10 月，73-86；黃昭元，「國軍老舊眷村改建條例」的合憲性--司法院釋字第四八五號解釋評析，台灣本土法學雜誌，第 6 期，民 89 年 1 月，19-38。

[10] 請參見郭明政，年金制度的諧調與整合，載：郭明政（編），年金制度及其法律規範，1999, 261 以下；監察院 2002 難年之我國社會福利制度總體檢調查報報告，尤其 207 以下。

— 違憲審查的依據，不只是自由、平等、生存權、財產權、工作權與司法受益權等基本人權，憲法第十三章國家政策的規定，尤其有關社會安全的規定，也是違憲審查的依據；甚至憲法第 83 條亦可作為審查的依據；在此基礎上，違反社會安全本只知立法，亦極可能被宣告違憲；
— 違憲審查的依據尚包括人權宣言、經濟、社會、文化權利國際盟約及國際勞動組織的有關公約與建議書。

經由此等解釋，歷來有關基本國策，尤其與社會安全有關規定規範效力的質疑，當可獲得澄清。至少，大法官會議的立場已臻於明確。此外，對於國際規範作為法源的問題，也得到了進一步釐清，至少大法官會議有了更為明確的立場。

二、法律保留

經由 474、524 號的解釋，社會給付應否適用法律保留的問題獲得了進一步澄清澄清。此一論點，雖受到學術界不少質疑，惟大法官會議的主張應經得起考驗[11]。在大陸法係國家，諸如德國，法律保留不但是學術界的共識，甚且明訂於該國社會法法典之中。同樣的，在英美法系國家，社會安全給付亦受 Rule of Law 原則之拘束。畢竟，法律保留乃指國會保留，也意味人民保留。因此，除非廢棄民主國家之基本原則，否則不可能廢棄法律保留原則。

在目前解釋之上，值得繼續討論的乃是，除了社會保險，其它社會安全制度，尤其社會促進與社會扶助部分是否亦有法律保留的問題。從以上解釋，甚至從大法官會議第 270 號有關公營事業勞工退休金制度之解釋，當也採肯定之見解。

三、社會安全與自由

與自由限制最為密切的解釋莫非第 472 號解釋。惟此一解釋也間接指出，縱然可以加以強制，但不應強制於一個不合理的制度。除此之外，特別強調自由的相關解釋為 514 號解釋。依據此一解釋，縱然採行特定的社會保障措施，亦應顧及營業自由。與此相對，一個極應考量營業自由的解釋，即 189 號解釋，卻未提及營業自由的問題。如果考量營業自由以及雇主的財產權，尤其再加上憲法第 155 條的規定，甚至勞工的期待保障，不論工廠工人退休規則或勞基法所規定的退休金給付，都將面臨極為嚴厲的審核[12]。

---

[11] 參見郭明政，同註 5，93 以下。

[12] 在研討會之後，大法官已針對勞基法退休金制度作成 576 號解釋並宣告該退休金制度不違憲。就此，實有待商榷。就此，本人在大法官會議舉行的聽證會上即認為該制度具有侵害勞工自由、財產權以及雇主企業權之問題。此外，也違背憲法 155 條所揭示的基本國策。至少，基於憲法

四、社會安全與平等

經由 485 號之解釋，再加上原有後續 542 號之解釋，社會給付不但應力求平等，甚且應顧及間體系之平等。經由此等解釋，所謂平等，已不再具淤泥於體系內之平等，而涵蓋不同體系間之平平等待遇。換句話說，如果能證實抹依體系或抹一制度中之國民獲得了明顯超越其他國民的給付，則此等給付將面臨平等原則的違憲審查，而有被宣告違憲之可能。

五、期待保護

目前的社會安全制度，尤其各種社會保險、退撫制度及勞工退休金制度，皆存有期待保障不足的問題。經由 434 解釋，此等問題雖已獲得重視，惟根本解決之道，仍應經由立法程序，制訂相關規定。惟若繼續存在立法怠惰的問題，則仍有透過大法官會議的進一步解釋給予補救。

六、信賴保護

第 472 號解釋乃是少數提及信賴保護的解釋，惟該解釋並不認為有信賴保護的問題。在往後的解釋中，尤其 525 號解釋，信賴保護可說獲得高度重視。雖然如此，當某一社會給付存有 524 號所指法律保留的問題，甚至另存有 485 號所指過度保障的問題時，信賴保護的問題也就變得更行複雜，而未必如同 525 號所指稱的問題。就此，任何不當法律的改革，顯然不應過度訴諸信賴保護。再者，基於社會國乃是一種隨著社會變化而不斷改變其政策而加以因應的「社會程序」本質，亦應給予立法者足夠的調控權限。

七、社會安全的組織與財務

就此一問題，亦六屆大法官並未做出明確的解釋，惟在 472 號曾做出警告性的解釋。其中，最值得注意的，當屬在解釋文中特別以括號強調健康保險營運多元化的組織機制。就財務而言，大法官會議第 550 號雖提及補貼問題，但並未深入討論。就此，若連結 472 號有關財務改革之解釋以及 485 號平等原則之要求，財務制度，尤其補貼問題，應有極為明確的違憲審查問題以及改革空間。

---

155 條，若採社會保險當可使得對於財產或企業權之干預獲得合理基礎。反之，以憲法 153 條為理由，則未必使得該等干預獲得合理基礎。

柒、對於社會安全法制的影響

一、　　對於立法者的影響

立法院之立法，尤其在社會安全法制的立法，經由大法官會議之解釋，尤其 472、524、549 號解釋之後，立法院不但應針對相關立法加以修正。從此，任何立法也當強化其合憲考量。又此等合憲性的考量，除了應就基本人權加以檢視外，復應就基本國策加以檢視。除此之外，尚及於是否合乎社會安全制度的本質與內涵，以及是否與國際規範相符合等問題。

依據此等要求，既有的法律若有，明顯違憲者，當儘速修改。就此，諸如 524、、549 號解釋所要求者。此外，公教保險、軍人保險、勞工保險及勞基法欠缺期待保障之規定、保費之不平等補貼、勞工保險年金給付之欠缺、軍公教人員的過度保障、勞保基金及勞退基金管理是否違反法律保留原則[13]等問題，務必給予必要之修正。此外，諸如將勞基法退休金改採個人帳戶之立法或以個人帳戶模式為內涵之國民年金規劃，亦應嚴加考量其合憲問題[14]。除之之外，所謂法官優遇制度，是否違反憲法平等原則及法官終身職之憲法目的，亦有必要加以檢討。

二、對行政機關的影響

按所以會有前述大法官會議解釋之作成，極為重要之因素乃在於行政機關過度浮濫的行政命令，尤其逾越授權之命令。基於前述大法官會議之要求，行政院、考試院皆有必要從新檢視其行政命令是否以為被了法律保留原則或以出現逾越母法授權之問題。

就此而言，目前所實施的軍公教優惠存款即屬明顯違背法律保留之制度。除此之外，諸如學生平安保險亦屬依行政命令而實施的制度。凡此，皆有立法之必要。

三、對司法的影響

---

[13] 例如所謂經政府核准之投資即屬過度含糊之授權，而屬明顯違反法律保留原則之規定。

[14] 在研討會之後，立法院已於 2004 年 6 月通過勞工退休金條例而採行以公積金為主要內容之勞退新制。惟此等新制能否通過憲法之檢驗，仍有待商榷。請參見郭明政，個人帳戶個人帳戶方案的憲法分析，載：當代公法新論（下），2002, 497 以下。

按以上的大法官會議解釋所以會被作成除了聲請人「為權利奮鬥」的勇氣，另一重要的因素，則出於法院違法或違憲的判決。果若法院能有效的進行命令的違法審查，能不輕易的拒絕人民的起訴，能計及應有的合憲性解釋，不少的爭議早可解決。

如今，經由此等解釋，各法院職司審判之時，以上的問題當需更為明確考量。依照大法官會議的要求，合憲性的解釋，除了傳統基本權的認識外，尚應對基本國策有關規定予以有效掌握，甚且應對社會安全制度的本質、目的，以至有關的國際規範，予以有效瞭解。

陸、結語

經由全民健保法、犯罪被害人保護法等社會安全法制的建立，台灣業已進入了後民法與社會法的法律時期[15]。經由第六屆大法官會對社會安全法制的解釋，台灣的司法也以次第進入了後民法與社會法時期。在社會法治國的建構過程，雖然高度仰賴國會的政策辯論與法律制定，但從第六屆大法官會議的眾多解釋中，可知司法，尤其違憲審查機構，仍有其不可忽視的關鍵角色。

經由此等解釋，台灣社會安全制度的建構，當可在一個憲政秩序下，在法律制度的體系中被期待。台灣的司法，尤其大法官會議，也因新時代的任務承擔，而強化他的存在價值。

經由此等解釋，至少應得到以下重要準則：

— 社會安全制度需要法律的規範，尤其憲法的指引與控制；
— 社會安全制度的建構，需要違憲審查機制的配合；
— 社會安全法制的法源，應不限於內國法制，而應擴及國際法規範；
— 憲法的社會政策規定乃是具有拘束力的規範，而可作為違憲審查的重要依據；
— 社會安全法制的違憲審查，除了訴諸憲法、國際規範外，尚應訴諸社會安全制度的本質與目的。

經由此等解釋，立法者及行政機關的法案起草者，當揚棄目無憲法的舊習。行政機關執行法律之時，縱使是社會給付行政，亦應嚴守依法行政原則，而不應有逾越授權之現象。至於司法機關的依法審判，除了應負起命令的違法審查職責外，法律的解釋亦應計合憲性解釋。若有違憲之虞，則應聲請大法官會議解釋。

---

[15] 參見郭明政，犯罪被害人保護法評析，政大法學評論，第六十期，303 以下。

經由此等機制，立法者不再天馬行空的為所欲為，行政者也不再能有恣意與擅斷的空間。反之，司法者卻需由機械的、形式的法律審查進入制度性與合目的性的的審查，由內國憲法的審查進入國際規範的審查。從此，法律實務與法學將進入了另一個新的階段與空間。

展望未來，相關的社會安全法制的憲法爭議當繼續不斷。惟基於目前所立下的原則，今後有關的解釋也當更有可循之處。當前社會安全制度的重大問題，諸如國家化（如國家單一健保機構之設立）、私人化（如勞工退休金或資遣費雇主責任之實或施個人帳戶之規劃）、軍公教過渡保障、百分之十八優惠存款的存廢問題，社會給付期待保障之欠缺，各種社會保險基金投資控管的問題，社會保險費不當補貼的問題，都是目前所應面對的重大問題。此等問題的解決或有待大法官會議，但也未必。如果此等問題，能在行政規劃與立法時得以充分考量其合憲性的問題，甚至在司法機關審判之時，亦可重視合憲性之解釋，則又何需偏勞大法官？

歷屆大法官針對社會安全相關議題之釋憲表列分析

屆次	類別／號次	法制類別	統一解釋／違憲審查	軍公教／勞工等職業	實體法／程序法	本國人／外國人	違憲／不違憲	違憲理由	違憲機關	
									立法院或行政院	法院
二	111	公務人員退休	統一解釋	（考試院）	實體	本國人				
四	187	公務人員退休	違憲審查	軍公教	程序	本國人	違憲	侵害司法受益權		行政法院
五	201	公務人員退休	違憲審查	軍公教	程序	本國人	違憲	侵害司法受益權		行政法院
	246	公保	違憲審查	軍公教	實體	本國人	不違憲			
	274	公保	違憲審查	軍公教	實體	本國人	違憲	逾越母法	考試院	行政法院
	279	勞保	統一解釋	（市政府）	實體	本國人				
	280	公務人員退休	違憲審查	軍公教	實體	本國人	違憲	違反憲法第 83 條	考試院	行政法院
	285	公務人員退休	違憲審查	軍公教	實體	本國人	不違憲			
	310	勞保	違憲審查	勞工	實體	本國人	不違憲			
	312	公教互助	違憲審查	軍公教	程序	本國人	違憲	侵害司法受益權		行政法院
	316	公保	違憲審查	軍公教	實體	本國人	違憲	違反基本國策	考試院	行政法院
	332	學校教職員退休	統一解釋	（行政院）	實體	本國人				
	389	勞保	違憲審查	勞工	實體	本國人	不違憲			
	398	農保	違憲審查	農民	實體	本國人	違憲	逾越母法	行政院	行政法院

六	434	公保	違憲審查	軍公教	實體	本國人	不違憲		立法院	行政法院
	447	政務官退職	統一解釋	（立法院）	實體	本國人				
	455	公務人員退休	違憲審查	軍公教	實體	本國人	違憲	逾越母法	行政院	行政法院
	456	勞保	違憲審查	雇主	實體	本國人	違憲	逾越母法	行政院	行政法院
	464	公務人員退休	違憲審查	軍公教	實體	本國人	不違憲			
	466	公保	統一解釋	（考試院）	程序	本國人				
	472	健保	違憲審查	立法委員	實體	本國人	部分違憲	違反基本國策	立法院	行政法院
	473	健保	違憲審查	健保被保人	實體	本國人	不違憲			
	474	公保	違憲審查	軍公教	實體	本國人	違憲	違反法律保留原則	考試院行政院	行政法院
	524	健保	違憲審查	健保被保人	實體	本國人	違憲	違反法律保留原則	立法院行政院	地方法院
	533	健保	違憲審查	健保醫療機構	程序	本國人	違憲	侵害司法受益權		行政法院
	549	勞保	違憲審查	勞工	實體	本國人	違憲	違反基本國策	立法院	行政法院
	550	健保	違憲審查	（北市府）	實體	本國人	不違憲			
	560	勞保	違憲審查	勞工	實體	外國人	不違憲			